Tweede Kamer der Staten-Generaal 2

Vergaderjaar 2014–2015

28 165 Deelnemingenbeleid rijksoverheid

Nr. 192 LIJST VAN VRAGEN EN ANTWOORDEN

Vastgesteld 2 juni 2015

De commissie de Rijksuitgaven en de vaste commissies voor Economische Zaken en Financiën hebben een aantal vragen voorgelegd aan de Ministers van Economische Zaken en van Financiën over de brief van 25 februari van de Algemene Rekenkamer over het rapport «Investeringen TenneT in Nederlands hoogspanningsnet» (Kamerstuk 28 165, nr. 181).

De Minister van Financiën heeft, mede namens de Minister van Economische Zaken, deze vragen beantwoord bij brief van 1 juni 2015. Vragen en antwoorden zijn hierna afgedrukt.

De voorzitter van de commissie voor de Rijksuitgaven,
Harbers

De griffier van de vaste commissie voor Economische Zaken,
Vermeij

De griffier van de vaste commissie voor Financiën,
Duisenberg

De adjunct-griffier van de commissie,
Van de Eeden

kst-28165-192
ISSN 0921 - 7371
's-Gravenhage 2015

Vraag 1
Klopt het dat via het wet STROOM het KCD (Kwaliteits- en capaciteitsdocument) en de verplichting van de Autoriteit Consument en Markt (ACM) hierover te oordelen verdwijnt? Komt dit terug in een andere wet? Zo ja welke? Zo nee, waarom is deze keuze in het wetsvoorstel als zodanig gemaakt?

Ja, dat klopt. Door de herziening van de Elektriciteits- en Gaswet, die recent bij uw Kamer is ingediend[1], verdwijnt de verplichting voor de netbeheerders om een KCD in te dienen. Daarbij vervalt ook de verplichting van ACM om over nieuwe KCD's te oordelen.

De herziening van de Elektriciteits- en Gaswet (STROOM) voorziet in een tweejaarlijkse verplichting voor de netbeheerder tot het indienen van een investeringsplan. In het investeringsplan worden alle noodzakelijke uitbreidings- en vervangingsinvesteringen beschreven en onderbouwd. De onderbouwing van de noodzaak van de investeringen in het plan wordt door ACM getoetst. De Regeling melding aanleg- of uitbreidingsinvestering en het KCD worden hiermee overbodig en komen te vervallen. Dit geldt niet voor de RCR-procedure die ziet op het coördineren van concrete projecten van nationaal belang met als doel het besluitvormingsproces te versnellen. Wel zal de noodzaaktoets door ACM plaatsvinden bij het investeringsplan. Concreet gaat het erom dat in het investeringsplan duidelijk wordt welke ontwikkelingen TenneT ziet, welke mogelijkheden er zijn om daarmee om te gaan en tot welke investeringen dat moet leiden.

Het ontwerpinvesteringsplan wordt geconsulteerd door de netbeheerders. Na verwerking van de zienswijzen wordt het ontwerpinvesteringsplan getoetst door ACM op vormvereisten, deugdelijkheid van de financiële onderbouwing en de onderbouwing van de noodzaak van de investeringen. De kern van deze toets is of TenneT in redelijkheid tot een dergelijk plan heeft kunnen komen en of het – bij onzekere ontwikkelingen – op een verstandige manier rekening heeft gehouden met verschillende scenario's. Het is de verantwoordelijkheid van EZ om te toetsen of TenneT in het ontwerpplan voldoende rekening heeft gehouden met de ontwikkelingen in de energiemarkt. Zowel ACM als EZ kan TenneT, vanuit deze verschillende verantwoordelijkheden, op basis van de toetsing een bindende gedragslijn opleggen ten aanzien van het investeringsplan. Vervolgens stelt TenneT haar investeringsplan vast, met inachtneming van de resultaten van de consultatie en de toetsing.

Daarnaast wordt de netbeheerder verplicht tot het hanteren van een kwaliteitsborgingssysteem voor de uitvoering van zijn wettelijke taken. Dit kwaliteitsborgingssysteem betreft het geheel van samenhangende plannen, processen, en procedures dat een systeembeheerder in staat stelt de kwaliteit van zijn systeem en de uitvoering van zijn wettelijke taken te registreren, te monitoren en waar nodig bij te sturen.

Vraag 2
Op welke wijze is in het verleden door de Minister getoetst of TenneT in redelijkheid tot een investeringsplan komt?

Onder de huidige regelgeving worden de investeringen van TenneT op basis van verschillende instrumenten getoetst, afhankelijk van de kenmerken van de investering. Hierdoor is het huidige toetsingskader versnipperd en is het toetsen van de noodzakelijkheid van investeringen van TenneT niet altijd duidelijk afgebakend.

---

[1] Kamerstuk 34 199.

Een van de toetsingsinstrumenten is het KCD dat tweejaarlijks ter toetsing aan ACM wordt voorgelegd. Het doel van het KCD is een periodieke toetsing van uitvoering van de wettelijke taak door de netbeheerder om een betaalbare en betrouwbare levering te garanderen.
Voor grote of bijzondere aanleg- of uitbreidingsinvesteringen kan TenneT een melding doen bij EZ op basis van de Regeling melding aanleg- of uitbreidingsinvestering. Dit zijn bijvoorbeeld zeer grote investeringen of investeringen waarbij innovatieve technieken worden toegepast in het kader van de energietransitie. EZ toetst de gemelde investering van TenneT op noodzaak in het licht van het belang van een duurzame, betrouwbare en efficiënte energievoorziening. ACM brengt een advies uit aan EZ.
Voor de aanleg- en uitbreidingsinvesteringen van nationaal belang (zoals hoogspanningsverbindingen) bestaat een aparte meldingsprocedure voor de aanmelding van een Rijkscoördinatieproject (RCR-project). Bij de melding van een concreet project moet TenneT nut en noodzaak van het project onderbouwen. Ook hier voert EZ een kritische toets uit op de concrete projecten van TenneT, inclusief nut en noodzaak. Het is de Minister van Economische Zaken, die samen met de Minister van Infrastructuur en Milieu, besluit over de ruimtelijke inpassing van een tracé en in het geval van een positief besluit nut en noodzaak vaststelt.

Gezien de huidige versnippering aan procedures is er gewerkt aan een eenduidige procedure voor de toetsing van (geplande) investeringen door de netbeheerders, zoals hierboven beschreven in het antwoord op vraag 1. Het kabinet heeft dit in een brief van 18 juni 2014 over de wetgevingsagenda STROOM aan de Tweede Kamer gemeld (Kamerstuk 31 510, nr. 49). De nieuwe procedure heeft als doel ervoor te zorgen dat alleen noodzakelijke investeringen (en niet meer of minder) tijdig uitgevoerd worden, dat de netbeheerder efficiënte investeringen terug kan verdienen en dat de rollen en verantwoordelijkheden van de betrokken partijen duidelijk zijn:
- de verantwoordelijkheid van de netbeheerder om de investeringsportfolio aan te laten sluiten bij de ontwikkelingen en de noodzaak van de investeringen aan te tonen;
- de verantwoordelijkheid van ACM om de investeringsplannen te toetsen;
- de verantwoordelijkheid van de Minister van Economische Zaken voor algemene beleidsontwikkeling.

Vraag 3
Is de Minister bereid om een periodiek oordeel te geven over het investeringsplan, waarin opgenomen de noodzaak en de kosten, de samenhang tussen de investeringen en daarbij tevens een afweging te maken tussen de capaciteit tegen kosten? Zo nee, waarom niet?

Voor beantwoording van deze vraag verwijzen wij u naar het antwoord op vraag 1.
De nieuw voorgestelde systematiek voorziet in een heldere procedure en rolverdeling voor het toetsen van de noodzaak van de concrete investeringen van TenneT voor de komende vijf jaar. De eenduidige procedure, waarbij alle investeringen in een plan worden opgenomen, geeft ACM de informatie die het nodig heeft om de samenhang tussen de investeringen in het plan te toetsen.

Enerzijds toetst ACM of de geraamde kosten realistisch zijn en niet te hoog. Anderzijds toetst ACM de onderbouwing van de noodzaak van een investering. Het is belangrijk om hierbij op te merken dat het bij investeringen in de uitbreiding van het hoogspanningsnet nooit uitsluitend kan gaan om de goedkoopste oplossing. Kosten zijn vanzelfsprekend een

belangrijke factor, maar moeten in een dichtbevolkt land als Nederland afgewogen worden tegen andere factoren, zoals een goede ruimtelijke inpassing en maatschappelijk draagvlak. Daarnaast is het essentieel dat er wettelijk vastgelegde natuur- en milieueisen zijn, waaraan voldaan moet worden.

Tot slot is het nadrukkelijk niet de bedoeling dat de Ministers op de stoel van de netbeheerder gaan zitten. Iedere partij heeft zijn eigen verantwoordelijkheid. Hier is het kabinet altijd duidelijk in geweest: TenneT is zelf verantwoordelijk voor beheer, onderhoud en uitbreiding van zijn net, binnen de daarvoor in de wet vastgelegde kaders. TenneT moet dus investeringsvoorstellen doen en daarbij de noodzaak aantonen. Het is vervolgens aan ACM en EZ om (de onderbouwing van) deze voorstellen te toetsen, ieder vanuit zijn eigen rol. Daarnaast toetst de staat als aandeelhouder de investeringsvoorstellen die TenneT doet, voor zover TenneT die op basis van de statuten moet voorleggen.

Vraag 4
De nieuwe Wet STROOM voorziet toch inmiddels in een vernieuwd toetsingskader voor investeringen? Klopt het dat zowel EZ als de ACM beiden een bindende gedragslijn kunnen opleggen aan TenneT wat betreft de investeringen? Voldoet dit nu aan de eisen van de ARK?

Voor de vraag over het toetsingskader en de bindende gedragslijn verwijzen wij u naar het antwoord op vraag 1.

De nieuwe procedure is in lijn met de aanbeveling van de ARK om verbetering aan te brengen in de manier waarop de betrokken partijen de investeringsplannen van TenneT beoordelen. Uit het rapport van de ARK blijkt dat voor de ARK de term «doelmatigheid» zowel «noodzakelijkheid» als «efficiëntie» omvat. De regulering maakt juist een onderscheid tussen de beoordeling van de *noodzaak* van investeringen en de beoordeling van de *efficiëntie* (doelmatigheid) van de investeringen.
Zoals bij het antwoord op vraag 2 omschreven heeft het kabinet aangegeven dat het toetsen van de investeringen van netbeheerders verbeterd moet worden en dat hiervoor een wetswijziging nodig is. Met de herziening van de Elektriciteits- en Gaswet (STROOM) wordt er voorzien in een periodieke «noodzaaktoets» (niet meer en niet minder investeringen dan op dit moment noodzakelijk) van de geplande investeringen van TenneT. Daarnaast wordt de netbeheerder verplicht tot het hanteren van een kwaliteitsborgingssysteem. ACM houdt hierop toezicht. Wat betreft de efficiëntie van de investeringen is er naar het oordeel van EZ geen reden voor structurele aanpassing in rollen en verantwoordelijkheden.

Vraag 5
Klopt het dat ook de huidige wetgeving volgens de ARK eigenlijk voldoet? Klopt het dat de ACM hieraan onvoldoende invulling geeft en slechts het proces toetst van de investeringsbeslissing? Betekent dit volgens de ARK dat de ACM meer fte moet zetten op het toetsen van de investeringsbeslissing?

ACM is als onafhankelijke toezichthouder verantwoordelijk voor de vertaling van de wetgeving naar de toezichtspraktijk. ACM schrijft in zijn bestuurlijke reactie op het rapport van de Algemene Rekenkamer:

Het huidige systeem is een relatief efficiënte vorm van toezicht, vooral gebaseerd op outputsturing, die duidelijk minder capaciteit voor het houden van toezicht vergt dan een systeem met meer sturing op input. Een systeem met meer sturing op input leidt zonder meer tot hogere lasten voor zowel de Minister als ACM. Eerst zou daarom in onze ogen

moeten worden vastgesteld in hoeverre de effectiviteit van toezicht daadwerkelijk toeneemt met een systematische ex ante (technische) beoordeling. In elk geval strookt een frequenter en gedetailleerder oordeel door ACM over nut en noodzaak van investeringen van TenneT niet met het huidige systeem.
Op dit moment ligt de prikkel voor het bewaken van de doelmatigheid van investeringen primair bij TenneT. In uw analyse zie ik dit belangrijke aspect niet terug. Toezicht is niet bedoeld om de verantwoordelijkheid voor een gezonde bedrijfsvoering over te nemen van ondertoezichtgestelden. De energiesector is daar geen uitzondering in. Een sterkere bemoeienis met de bedrijfsvoering van TenneT, waardoor de verantwoordelijkheid voor doelmatigheid deels verschuift, is ook niet in lijn met het principe van high trust.

Het kabinet is van mening dat gelet op het belang van de investeringen in de netten het wettelijk kader duidelijk en stevig moet zijn. Om die reden wordt in het voorstel voor een Elektriciteits- en gaswet (Kamerstuk 34 199) een dergelijk kader voorgesteld. Hierbij past ook meer toetsing. Meer toetsing vraagt, zoals is aangegeven in de bestuurlijke reactie van ACM op het rapport van de ARK, inderdaad een grotere inspanning.

Voor de volledigheid schetsen wij hier het reguleringssysteem dat ACM voor TenneT gebruikt. Het bestaat uit vier onderdelen die volgen uit de E-wet. Ten eerste wordt TenneT op kwaliteit gereguleerd. Dit ligt vast in wettelijke eisen en vindt onder andere plaats via de beoordeling van de zogeheten Kwaliteits- en Capaciteitsdocumenten (KCD's). Hierbij toetst ACM op systeemniveau het nut van (voorgenomen) investeringen, onder andere door een gedegen risicoanalyse van de netbeheerder te verlangen. Het KCD-traject is cyclisch in die zin dat de verbeterpunten (die ACM in de zogeheten eindbrief benoemt) de opmaat vormen voor het volgende KCD. Op die manier prikkelt ACM om de kwaliteit van de bedrijfsvoering, de risico-analyses en efficiëntie van voorgenomen investeringen permanent te verbeteren.

Ten tweede prikkelt ACM de doelmatigheid van netbeheerders door price-cap-regulering. De price-cap-regulering prikkelt tot doelmatigheid omdat de inkomsten voor een bepaalde periode vaststaan en de netbeheerder dus extra inkomsten kan genereren door in die periode kosten te besparen. Eventuele kostenbesparingen worden in een volgende periode in de vorm van lagere tarieven doorgegeven aan de afnemer.
Daarnaast past ACM binnen de price-cap-regulering iedere reguleringsperiode in de tariefbesluiten een doelmatigheidspercentage toe op alle bestaande investeringen. Dit doelmatigheidspercentage komt tot stand door de kosten van de investeringen van TenneT op totaalniveau te beoordelen op efficiëntie en te vergelijken met andere Europese netbeheerders (de internationale benchmark).

Ten derde heeft ACM vanuit de regeling voor uitbreidingsinvesteringen de taak om binnen 4 weken advies te geven aan de Minister van Economische Zaken over de noodzaak van bijzondere uitbreidingsinvesteringen die de netbeheerder indient. Omdat deze toets in een kort tijdsbestek plaatsvindt, kan dit niet meer dan een globale toets zijn op basis van de aangeleverde informatie. Daarnaast gaat het om een advies aan de Minister, geen besluit over de noodzaak van een investering. ACM geeft in deze korte periode een advies over de volledigheid van de melding en op de eisen die aan een melding zijn gesteld in de wet.

Tot slot heeft ACM een rol bij het bewaken van de soliditeit van TenneT. Hiertoe wordt het financiële risico beheerst met de eisen uit het Besluit financieel beheer netbeheer.

Vraag 6
Klopt het dat de Algemene Rekenkamer (ARK) constateert dat de Minister van EZ en ACM onvoldoende er op toezien dat de investeringen die TenneT doet in het Nederlandse hoogspanningsnet doelmatig zijn? Klopt het dat daardoor niet valt te zeggen of de tarieven die TenneT voor het transport van elektriciteit in rekening brengt, te hoog zijn of te laag? Kan het kabinet garanderen dat de rekening voor het transport van elektriciteit niet te hoog of te laag is? Op welke wijze? Hoe wordt er toegezien op de investeringen van TenneT, of het noodzakelijk is en of het niet te duur is?

Wij onderschrijven de aanbeveling van de ARK om verbetering aan te brengen in de manier waarop de betrokken de partijen de investeringsplannen van TenneT beoordelen, maar we zijn het niet op alle punten eens met de onderliggende analyse. Dit komt vooral voort uit het onzes inziens belangrijke onderscheid tussen beoordeling van de noodzaak van investeringen en beoordeling van de efficiëntie van investeringen (doelmatigheid). Voor de ARK omvat de term «doelmatigheid» zowel «noodzakelijkheid» als «efficiëntie».

Vanuit onze verantwoordelijkheden als respectievelijk beleidsminister en aandeelhouder, hebben wij eerder ook geconstateerd dat de rolverdeling tussen de betrokken partijen voor het toetsen van de *noodzakelijkheid* van investeringen van TenneT niet altijd duidelijk afgebakend is. Het kabinet heeft dit in een brief van 18 juni 2014 over de wetgevingsagenda STROOM aan de Tweede Kamer gemeld (Kamerstuk 31 510, nr. 49) en aangekondigd dat hiervoor een wetswijziging nodig is. Deze aanpassing van de Elektriciteitswet 1998 en de Gaswet sluit goed aan op de aanbevelingen die de ARK in het rapport doet. Wat betreft de toetsing van de *efficiëntie* van de investeringen is er naar het oordeel van de Minister van Economische Zaken in het rapport van de Algemene Rekenkamer geen reden voor structurele aanpassingen in rollen en verantwoordelijkheden.

Vaststelling van tarieven en het toezicht op de efficiëntie van investeringen zijn taken van de toezichthouder ACM. ACM onderkent het belang dat afnemers niet te veel betalen voor het transport van elektriciteit. Dat is een belangrijk doel dat ACM met de regulering van TenneT nastreeft. De Algemene Rekenkamer heeft niet het volledige reguleringssysteem, zoals beschreven in het antwoord op vraag 5, bekeken in het onderzoek. Dit heeft de ACM ook in haar bestuurlijke reactie op het rapport aangegeven. De regulering van de monopolist TenneT is breder dan alleen het opstellen en beoordelen van de investeringsplannen. De tariefregulering is een andere belangrijke pijler, die stevige prikkels biedt voor TenneT om efficiënt te werken. Het gebruik van *price-cap*-regulering prikkelt de netbeheerder om doelmatig te werken waardoor de afnemers niet te veel betalen. Bovendien leidt deze manier van reguleren tot beperkte lasten voor zowel toezichthouder als netbeheerder. De totale regulering van TenneT draagt er in belangrijke mate aan bij dat Nederland een van de meest betrouwbare hoogspanningsnetten van Europa heeft met daarbij een van de laagste transporttarieven, ondanks veel aandacht voor de maatschappelijke en landschappelijke inpassing van hoogspanningsverbindingen.

Binnen het gehanteerde reguleringssysteem toetst ACM hiertoe het nut van investeringen op systeemniveau bij de beoordeling van de zogenaamde Kwaliteits- en Capaciteitsdocumenten (KCD's) van netbeheerders. Voor de efficiënte bedrijfsvoering rond reguliere en vervangingsinvesteringen is de netbeheerder (TenneT) zelf verantwoordelijk. Deze worden door ACM niet specifiek en individueel getoetst. Wel lopen de betrokken kosten integraal mee in de efficiency-toetsing (de

benchmark) en de price-cap. Dit past bij een reguleringssysteem met effectief toezicht door een kleine toezichthouder.

Daarnaast bekijkt de Minister van Economische Zaken grote investeringen op noodzaak, waarbij ACM de Minister adviseert. ACM hanteert bij deze investeringen de doelmatigheidstoets. Tot slot past ACM iedere reguleringsperiode in de tariefbesluiten een doelmatigheidspercentage toe op alle bestaande investeringen. Dit doelmatigheidspercentage komt tot stand door de efficiëntie van TenneT te vergelijken met die van andere Europese netbeheerders (de internationale benchmark).

Vraag 7
Klopt het dat de Minister van EZ alleen kijkt naar wat TenneT in zijn KCD zegt? Zo nee, waar kijkt de Minister nog meer na? Zo ja, hoe kan de Minister op basis van het KCD zeggen of de tarieven te hoog of te laag zijn?

Nee, dit klopt niet. De Minister van Economische Zaken doet een serieuze en kritische beoordeling van voorstellen tot uitbreiding van het hoogspanningsnet die ter toetsing aan hem voorgelegd worden. De casus die de ARK in het rapport behandelt, het project Marconistraat-Ommoord-Krimpen (MOK), is hier een goed voorbeeld van. De Minister van Economische Zaken heeft toen, mede op advies van ACM, TenneT om een nadere onderbouwing van de overwogen alternatieven gevraagd. Het feit dat de Minister vervolgens concludeerde dat het ingediende voorstel van TenneT het beste alternatief was, betekent niet dat er niet kritisch naar dit voorstel is gekeken. Dit geldt ook voor de beoordeling van investeringen die binnen de Rijkscoördinatieregeling vallen, waarbij de plannen van TenneT kritisch tegen het licht gehouden worden. Het is de Minister van Economische Zaken, die samen met de Minister van Infrastructuur en Milieu, besluit over de ruimtelijke inpassing van het tracé.
Het is echter nadrukkelijk niet de bedoeling dat de Ministers op de stoel van de netbeheerder gaan zitten. Iedere partij heeft zijn eigen verantwoordelijkheid. Hier is het kabinet altijd duidelijk in geweest: TenneT is zelf verantwoordelijk voor beheer, onderhoud en uitbreiding van zijn net, binnen de daarvoor in de wet vastgelegde kaders. TenneT moet dus investeringsvoorstellen doen en daarbij nut en noodzaak aantonen. Het is vervolgens aan ACM, EZ en Financiën om (de onderbouwing van) deze voorstellen te toetsen, ieder vanuit zijn eigen rol. De beoordeling van het KCD is daarbij een taak van ACM.

Vraag 8
Waarom kijkt ACM niet naar de noodzaak van investeringen? En wie kijkt wel naar de noodzaak van investeringen? Hoe zou dit beter kunnen of moeten? Hoe zal de wet STROOM bijdragen aan de verbetering van de beoordeling van de investeringsnoodzaak?

Voor beantwoording van deze vraag verwijzen we naar het antwoord op vraag 1 t/m 4.

Vraag 9
Waarom kijkt ACM niet naar het feit of TenneT de goedkoopste oplossing kiest? En wie kijkt daar wel naar? Welke prikkel heeft TenneT om voor de goedkoopste oplossing te kiezen? Hoe zou dit beter kunnen of moeten? Waarom zijn de Ministers van mening dat toetsen op efficiëntie van investering voldoende is geregeld en de ARK niet? Waarom vindt de regering niet dat ACM een integraal oordeel zou moeten geven over de investeringen, zoals de ARK aanbeveelt?

In onze bestuurlijke reactie[2] op het rapport hebben wij benadrukt dat het bij investeringen in de uitbreiding van het hoogspanningsnet nooit uitsluitend kan gaan om «de goedkoopste oplossing», zoals de ARK in het rapport suggereert. Dit schetst een verkeerd beeld van de totstandkoming van bijvoorbeeld een nieuwe hoogspanningsverbinding. Kosten zijn vanzelfsprekend een belangrijke factor, maar moeten in een dichtbevolkt land als Nederland afgewogen worden tegen andere factoren, zoals een goede ruimtelijke inpassing en maatschappelijk draagvlak. Daarnaast is essentieel dat er wettelijk vastgelegde natuur- en milieueisen zijn, waaraan voldaan moet worden. Kosten kunnen dus zeker niet altijd de doorslaggevende factor zijn. Als er op grond van deze totale afweging eenmaal een tracé voor een nieuwe verbinding is vastgesteld, gaat het erom dat TenneT de gekozen variant zo efficiënt mogelijk aanlegt. ACM houdt hier toezicht op en voert doelmatigheidstoetsen uit. Dat deel van het systeem werkt goed.
Zoals hierboven geschetst maakt de ARK geen onderscheid tussen «noodzakelijkheid» en «efficiëntie». De ARK hanteert de term «doelmatigheid» voor allebei. Het kabinet maakt dit onderscheid wel en heeft dit ook in de wetgeving vastgelegd. Het systeem voor beoordeling van «noodzakelijkheid» wordt aangepast in STROOM.

Vraag 10
Hoe en waarop beoordeelt de Minister van Financiën als aandeelhouder investeringsprojecten boven de € 100 miljoen?

De Minister van Financiën beoordeelt in zijn rol als aandeelhouder alle investeringsvoorstellen van deelnemingen die op basis van de statuten dienen te worden voorgelegd aan de hand van het beoordelingskader investeringen uit paragraaf 6.5 uit de Nota Deelnemingenbeleid rijksoverheid 2013.[3]

Vraag 11
Klopt het dat TenneT heeft aangegeven dat het ontbreken van financiële prikkels om de kwaliteit van het elektriciteitsnetwerk te waarborgen een belangrijke omissie is in de berekeningswijze van ACM? In hoeverre bent u het hiermee eens? Hoe wordt hieraan tegemoet gekomen in nieuwe wet- en regelgeving?

TenneT is inderdaad die mening toegedaan. Het klopt dat er binnen het huidige reguleringskader voor TenneT geen financiële prikkels zijn ten aanzien van kwaliteit. Het kwaliteitsniveau en daarmee de betrouwbaarheid van het Nederlandse hoogspanningsnet is echter een van de allerhoogste ter wereld. Dit hoge kwaliteitsniveau wordt onder andere geborgd door wettelijke ontwerp- en bedrijfsvoeringcriteria, het kwaliteitsbeheersingssysteem van TenneT en het toezicht van ACM op naleving van de Ministeriële regeling Kwaliteit en Technische Codes. Deze codes bevatten technische criteria voor het netbeheer en de MR Kwaliteit geeft nadere regels voor de kwaliteit van het beheer, waaronder normen met betrekking tot veiligheid en betrouwbaarheid van het net.
In het voorstel voor een Elektriciteits- en gaswet (Kamerstuk 34 199) wordt de netbeheerder verplicht tot het hanteren van een kwaliteitsborgingssysteem voor de uitvoering van zijn wettelijke taken. Dit kwaliteitsborgingssysteem betreft het geheel van samenhangende plannen, processen, en procedures dat een systeembeheerder in staat stelt de kwaliteit van zijn systeem en de uitvoering van zijn wettelijke taken te registreren, te monitoren en waar nodig bij te sturen.

---

[2] Raadpleegbaar via www.tweedekamer.nl.
[3] Kamerstuk 28 165, nr. 165.

Vraag 12
Waarom vindt er een ex post beoordeling door ACM plaats en geen ex ante beoordeling op de doelmatigheid van de investeringen? Welke (financiële) risico's zitten er voor TenneT vast aan een ex post beoordeling?

Het huidige reguleringssysteem bestaat onder andere uit een internationale vergelijking van de doelmatigheid van TenneT. Bij een beoordeling achteraf kunnen ook de uitvoering en realisatie worden bekeken. Bovendien kunnen dan meerdere investeringen gezamenlijk worden beoordeeld en vergeleken met realisaties bij vergelijkbare TSO's. Het is gebleken dat deze vorm van regulering TenneT prikkelt tot een efficiënte bedrijfsvoering en daarmee de betaalbaarheid van energietransport ten goede komt. TenneT loopt, net als elk bedrijf, het risico dat een investering achteraf niet efficiënt blijkt. Voor dit risico krijgt TenneT een vergoeding in de vorm van een marktconform rendement.

ACM kan bij inefficiënte investeringen de tarieven lager vaststellen dan de kosten. TenneT moet in dit geval zelf opdraaien voor deze korting. ACM kan bij het bepalen van de omvang van de tariefsverlaging rekening houden met effecten op de financiële gezondheid van de netbeheerder. Het risico is door TenneT te beheersen door te voorkomen dat investeringen ondoelmatig plaatsvinden. Dat is precies de prikkel voor doelmatigheid die gewenst is.

Vraag 13
Klopt het dat hoewel ACM de door TenneT aangeleverde informatie over het project MOK niet inhoudelijk had getoetst, oordeelde dat de investering noodzakelijk was met het oog op een betrouwbare, duurzame en doelmatige energievoorziening? Zo ja, hoe kon ze dat beoordelen? In hoeverre moet TenneT realistische alternatieven aandragen om het gesignaleerde probleem op te lossen? Zo nee, waarom niet?

ACM heeft op basis van de regeling voor uitbreidingsinvesteringen de taak om binnen 4 weken advies uit te brengen aan de Minister van Economische Zaken over de noodzaak van een door de netbeheerder ingediende investering. Deze toets is een globale toets op basis van de aangeleverde informatie. Daarnaast gaat het om een advies aan de Minister, geen besluit over de noodzaak van een investering. ACM heeft de melding van de netbeheerder zo goed mogelijk getoetst op volledigheid en op alle eisen die aan een melding zijn gesteld in de wet. Op basis van die eisen, was de melding voor het project MOK voldoende, behalve wat betreft de onderbouwing van de alternatieven. ACM heeft daarom de Minister geadviseerd om TenneT op te dragen om een betere onderbouwing van alternatieven aan te leveren. ACM oordeelde verder dat, op basis van de aangeleverde informatie, het inderdaad noodzakelijk was dat het door TenneT geconstateerde knelpunt opgelost werd met het oog op een betrouwbare, duurzame en doelmatige energievoorziening.

Vraag 14
Waarom besloot de toenmalige Minister eerst de aankoop van Transpower af te ronden en pas daarna de kapitaalaanvraag van TenneT weer op te pakken?

Tijdens het aankooptraject is in kaart gebracht welke investeringen voor TenneT tussen 2009–2013 werden verwacht. Dit was nodig om te bepalen of voor investeringen in het Nederlandse net een kapitaalinjectie nodig was. Er bleken onzekerheden over de planning en dus de timing van de benodigde financiële middelen. Zo was het daadwerkelijk plaatsvinden van de investeringen mede afhankelijk van gereedkomen van nieuwe

capaciteit op de Maasvlakte en Eemshaven. Toen de timing en omvang van de investeringsagenda zekerder was, is er met TenneT gesproken over de hoogte van de kapitaalinjectie en heeft de aandeelhouder met behulp van een externe adviseur de toets op noodzakelijkheid van de timing en hoogte van de kapitaalinjectie gedaan. Deze adviseur bevestigde de conclusies van TenneT.

Vraag 15
Waarom heeft de aandeelhouder in de periode 2005–2012 afgezien van ruim € 125 miljoen aan dividend? Klopt het dat jaarlijks onderhandelingen plaats vinden tussen TenneT en de aandeelhouder over de hoogte van het rendement? Wat is het normrendement dat met TenneT is afgesproken in het kader van het nieuw Staatsdeelnemingenbeleid 2013?

Bij een onderneming met een investeringsagenda van ruim EUR 20 miljard tot 2024 past een gematigde dividenduitkering. Het uitgangspunt is het dividendbeleid, waarin uitgangspunten vastliggen over (de hoogte van) de dividenduitkering. Jaarlijks spreken de onderneming en de aandeelhouder over de feitelijke hoogte van het uit te keren dividend.

Het rendement is niet hetzelfde als het dividend. Het rendement is de winst van het bedrijf t.o.v. van het eigen vermogen dat de staat geïnvesteerd heeft. Het deel daarvan dat uitgekeerd wordt is het dividend. Over de normrendementen van de staatsdeelnemingen zal in het Jaarverslag Beheer Staatsdeelnemingen 2014 gerapporteerd worden.

Vraag 16
Klopt het dat het ministerie in september 2014 een extra kapitaalbehoefte van € 1,7 tot € 1,9 miljard voorzag? Hoe kan daarin worden voorzien of wordt daarin voorzien? Welke gevolgen heeft de rol die TenneT krijgt bij wind op zee voor de kapitaalbehoefte? Welke (financiële) gevolgen zitten daaraan vast? Welke (financiële) risico's zitten daaraan vast?

De kapitaalbehoefte van TenneT is qua timing en omvang aan verandering onderhevig. Marktomstandigheden, snelheid van besluitvorming, investeringstempo en reguleringsregime hebben daar invloed op. De Minister van Financiën bespreekt verschillende scenario's met TenneT om voor deze verschillende scenario's een oplossing te vinden. In een van deze scenario's werd inderdaad rekening gehouden met een kapitaalbehoefte van EUR 1,7 miljard. Inmiddels zijn deze cijfers achterhaald. Voor de gevolgen van net op zee voor TenneT en diens financiële positie verwijzen wij u graag naar de brief die met uw Kamer is gedeeld op 18 juni 2014.[4]

Vraag 17
In hoeverre klopt de constatering van de ARK dat TenneT de komende jaren mogelijk extra kapitaal nodig zal hebben? Om hoeveel geld gaat het dan?

Zoals in eerdere brieven aan de Tweede Kamer gemeld[5], ontstaat er mogelijk een kapitaalbehoefte bij TenneT. Dit is normaal voor een bedrijf dat op basis van wettelijke voorschriften veel moet investeren. Op dit moment is nog geen sprake van een definitieve en exacte financieringsbehoefte voor TenneT. Zodra dit wel bekend is zal de Tweede Kamer hierover geïnformeerd worden.

---

[4] Kamerstuk 31 510, nr. 49.
[5] Kamerstuk 28 165, nr. 156.

Vraag 18
Klopt het dat er een reëel risico is dat de Nederlandse Staat voor investeringen in het Duitse net kapitaal ter beschikking moet stellen. Hoe reëel is dat risico? Om hoeveel geld gaat het dan?

Een onderneming kan altijd diens aandeelhouder verzoeken om het eigen vermogen te versterken. De staat heeft echter, net als iedere andere aandeelhouder, geen stortingsverplichting. Bijzonder aan de situatie van TenneT in zowel Nederland als Duitsland is dat zij wettelijke taken heeft waardoor ze genoodzaakt is te blijven investeren in het net. Voldoet zij niet aan deze verplichting dan kan zij in principe haar vergunning kwijtraken. Net als in Nederland ziet een onafhankelijke toezichthouder toe op de manier waarop TenneT voldoet aan de wet. De toezichthouder ziet er ook op toe dat voor de financierbaarheid van die investeringen de netbeheerder een marktconform rendement kan maken.
Voor de Nederlandse netbeheerder geldt dat alleen de Nederlandse staat de aandelen mag houden, voor de Duitse tak geldt dit niet. In Nederland kan dus alleen de Nederlandse staat een kapitaaltekort als gevolg van wettelijke investeringen oplossen. TenneT kan voor haar Duitse tak wel andere (mede-)aandeelhouders zoeken indien gewenst. De staat heeft ten tijde van de overname van Transpower aangegeven dat, in de omstandigheid dat er additioneel kapitaal nodig zou zijn voor Duitse investeringen, TenneT dit zelf op de markt moet aantrekken. Zoals bekend is TenneT daar goed in geslaagd door zowel Mitsubishi als CIP als mede-investeerders aan te trekken. De laatste jaren zijn er zeer veel private investeerders dan wel specifieke infrastructuurfondsen die graag (willen) investeren in de gereguleerde activiteiten van TenneT wegens het door hen gepercipieerde aantrekkelijke risico-rendementsprofiel.

De risico's die zijn gemoeid met de Duitse activiteiten zijn wezenlijk niet anders dan de risico's die TenneT in Nederland loopt. De belangrijkste uitdaging was het vinden van mede-investeerders. Deze uitdaging was voor TenneT en de aandeelhouder een aanvaardbaar risico aangezien het hier in principe een aantrekkelijke belegging betrof en het dus mogelijk moest zijn om, indien noodzakelijk, een investeerder aan te trekken.

Vraag 19
Moet de ACM volgens de wet wel een (inhoudelijk) oordeel gegeven waarin de kwaliteit en capaciteit van het hoogspanningsnet wordt afgezet tegen de door TenneT gemaakte kosten? Zo nee, waarom niet? Zo ja, waarom gebeurt dit dan niet? Zou dit wel wenselijk zijn c.q. meerwaarde opleveren?

Voor beantwoording van deze vraag verwijzen wij naar de antwoorden op vraag 5 en vraag 9.

Vraag 20
Klopt het dat de conclusie van het rapport is dat het Ministerie van EZ en ACM er te weinig op toezien dat de investeringen doelmatig zijn? Klopt het dat er dus niet kan worden bekeken of de tarieven die worden berekend te hoog of te laag zijn?

Voor beantwoording van deze vraag verwijzen wij naar de antwoorden op vraag 5 en vraag 6.

Vraag 21
Waarvoor is TenneT verantwoordelijk als het gaat om het publieke belang?

Het publieke belang van TenneT is de borging van de zekerheid van de elektriciteitsvoorziening. TenneT heeft een belangrijke rol in het bewaken van de continuïteit en leveringszekerheid van de Nederlandse elektriciteitsvoorziening. Daartoe bouwt en beheert TenneT infrastructuur van het landelijk transportnet vanaf 110 kV, alsmede de landsgrensoverschrijdende verbindingen. TenneT levert diensten en taken die tot doel hebben de elektriciteitsmarkt verder te ontwikkelen en goed te laten functioneren. Het transportnet wordt op onpartijdige wijze ter beschikking gesteld voor elektriciteitstransport. Daarnaast certificeert TenneT (duurzaam opgewekte) elektriciteit en biedt op een onafhankelijke en non-discriminatoire wijze infrastructuur aan voor telecommunicatie- en omroepdoeleinden.

Specifieke publieke belangen die zijn gemoeid met TenneT als beheerder van het landelijk transportnet zijn:

- continuïteit, betrouwbaarheid en kwaliteit van het elektriciteitsnet (leveringszekerheid);
- eerlijke mededinging: non-discriminatoire toegang tot het elektriciteitsnet;
- onafhankelijkheid en transparantie: TenneT is onafhankelijk van productie, handel en levering van elektriciteit;
- bijdragen aan de versterking en de doelmatigheid van de elektriciteitsmarkt in Nederland en Europa.

Vraag 22
Zou ACM eens in de twee jaar een oordeel moeten vellen over het kwaliteits- en capaciteitsdocument (KCD) van TenneT? Wanneer is dit voor de laatste keer gebeurd?

Ja, dat is juist. ACM velt een oordeel over elk KCD. Dit oordeel wordt vastgelegd in de zogeheten eindbrieven. Laatste keer is dit begin 2015 gebeurd voor het KCD 2013.

Vraag 23
Wat is nou precies de verantwoordelijkheid van ACM inzake het toezicht op TenneT?

De verantwoordelijkheid van de Autoriteit Consument en Markt is het bevorderen van goed functionerende markten, van ordelijke en transparante marktprocessen en van een zorgvuldige behandeling van consumenten. Zij bewaakt, bevordert en beschermt daartoe een effectieve concurrentie en een gelijk speelveld op markten en neemt belemmeringen daarvoor weg. Specifiek gericht op TenneT vertaalt zich dit in diverse taken rond het toezicht op kwaliteit, de doelmatigheid en de soliditeit van TenneT, naast diverse taken op het gebied van het bevorderen van marktwerking waar mogelijk en het bewaken van de belangen van consumenten. Aan het toezicht op kwaliteit, doelmatigheid en soliditeit geeft ACM vorm op de manier zoals beschreven bij het antwoord op vraag 5.

Vraag 24
Klopt de conclusie dat de ACM niet toetst of grote investeringen doelmatig zijn of niet? Wordt er daarnaast ook niet gekeken naar eventuele alternatieven om te investeren? Wat zijn de aanstaande grote investeringen van TenneT en worden die wel op doelmatigheid getoetst?

Nee, dit klopt niet. Bij grote investeringen doet ACM altijd een doelmatigheidstoets. Ook kijkt TenneT altijd naar alternatieven. Indien het een bijzondere uitbreidingsinvestering betreft of de rijkscoördinatieregeling van toepassing is op de investering, wordt ook door de Minister van

Economische Zaken beoordeeld of er alternatieven zijn. In het voorstel voor een Elektriciteits- en gaswet (Kamerstuk 34 199) wordt in het proces van totstandkoming en toetsing van de investeringsplannen verder geborgd dat geplande investeringen daadwerkelijk noodzakelijk zijn, waarbij het kijken naar alternatieven natuurlijk een belangrijk aspect is. TenneT wordt tot doelmatigheid geprikkeld omdat de inkomsten voor een bepaalde periode vaststaan en de netbeheerder dus extra inkomsten kan genereren door in die periode kosten te besparen. Dit is ook beschreven bij beantwoording van vraag 12. Jaarlijks wordt bij de vaststelling van tarieven voor het volgende jaar de doelmatigheid van grote investeringen meegenomen. Een grote investering van TenneT is het genoemde project Marconistraat-Ommoord-Krimpen (MOK). TenneT heeft bij ACM aangegeven dat dit project naar verwachting eind 2015 wordt afgerond. Na afronding toetst ACM de doelmatigheid van deze investering met een projectspecifieke toets.

Voor een overzicht van lopende grote projecten van TenneT verwijzen wij u naar de brief van de Minister van Economische Zaken van 13 oktober 2014.[6]

Vraag 25
Klopt het dat de Minister van Financiën geen ordelijk en controleerbaar archief heeft waarin wordt weergegeven voor welke investeringen boven de € 100 miljoen toestemming is gegeven met de bijbehorende argumentatie? Wat is wel vastgelegd, op welke manier en waar zou dat eventueel opgevraagd kunnen worden?

In het digitaal archief van het Ministerie van Financiën worden investeringsvoorstellen, de door de staatsdeelneming aangeleverde relevante documentatie voor investeringsvoorstellen en de ambtelijke adviezen inclusief analyses van onafhankelijke adviseurs op basis van een administratiesysteem geordend. Zo zijn deze op basis van notanummers, naam van de staatsdeelneming en naam van de investering op te vragen. Om beter inzicht te krijgen in de bevindingen van de ARK worden de onderzoekers van de ARK uitgenodigd om specifieke en nadere invulling te geven aan de aanbeveling.

Vraag 26
Wat is de verantwoordelijkheid van de Minister inzake TenneT?

Op grond van het Burgerlijk Wetboek komt een aantal bevoegdheden exclusief aan de algemene vergadering van aandeelhouders toe. De belangrijkste zijn:
- het benoemen en/of ontslaan van de raad van commissarissen;
- het vaststellen van het beloningsbeleid voor het bestuur en het vaststellen van de vergoeding van de commissarissen;
- het goedkeuren van grote investeringen;
- het goedkeuren van belangrijke veranderingen in de identiteit of het karakter van de onderneming;
- het vaststellen de jaarrekening en het goedkeuren van de voorgestelde winstuitkering/reservering.

In de Nota Deelnemingenbeleid rijksoverheid 2013 heeft de Minister van Financiën uitgebreid uiteengezet wat zijn rol als aandeelhouder van de staatsdeelnemingen is en hoe hij bovengenoemde bevoegdheden wil inzetten.
De Minister van Economische Zaken is verantwoordelijk voor het beleid en de spelregels in het systeem van de elektriciteitsvoorziening en is

[6] Kamerstuk 33 612, nr. 46.

vanuit die taak betrokken bij grote investeringen van TenneT. Zie ook antwoord op vraag 8 Rapport Duitsland.

Vraag 27
Klopt het dat de Staat de afgelopen jaren € 665 miljoen verstrekt heeft aan TenneT? Klopt de verwachting dat de komende jaren ook miljoenen richting TenneT zullen gaan? Om wat voor bedrag gaat dit naar verwachting en waaraan worden die bedragen besteed?

De staat heeft EUR 600 miljoen eigen vermogen gestort. Dit bedrag was bedoeld voor de financiering van de investeringen van TenneT in het Nederlandse net. Er zijn geen andere kapitaalstortingen gedaan ten behoeve van TenneT.

Vraag 28
Wat is de reden dat ACM zijn toezichtstaak niet volledig uitvoert en wordt dit binnenkort gewijzigd zodat ACM kan toetsen of de investeringen van TenneT daadwerkelijk het goedkoopste alternatief zijn?

Voor beantwoording van deze vraag verwijzen wij naar de antwoorden op vragen 2, 5 en 9.

Vraag 29
Waarom vinden de Ministers de toetsing van de efficiëntie van investeringen van TenneT niet nodig? Hoe is de efficiëntie nu geborgd? Hoe biedt de regulering nu stevige prikkels om efficiënt te werken?

Het is een misverstand dat de Ministers de toetsing van efficiëntie niet nodig vinden. Het is een belangrijke pijler in de regulering van TenneT. Toetsing van de efficiëntie gebeurt door ACM en is wettelijk geborgd. TenneT krijgt uitsluitend kosten vergoed voor zover ze doelmatig zijn. Voor een nadere toelichting verwijzen wij naar de antwoorden op vragen 5, 6 en 9